

第1章 「援助の社会的影響」へのアプローチ

著者	佐藤 寛
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	経済協力シリーズ
シリーズ番号	172
雑誌名	援助の社会的影響
ページ	17-35
発行年	1994
出版者	アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00014338

第 I 部

援助と社会の反応

第 1 章

「援助の社会的影響」へのアプローチ

佐藤 寛

第1節 「効果」と「影響」

開発援助プロジェクトをめぐる研究（狭義の援助研究）では、現在「プロジェクト・サイクル・マネジメント(PCM)」の考え方が大きな関心を集めている。これは一言で言えば、プロジェクトにかかわる「計画」「実施」「評価」の三つの要素を一つのサイクルとして密接に関連づけ、統合的に管理することによって「よりよい援助」にしていこうとする考え方である。

多くの援助プロジェクトは、「計画」段階でそのプロジェクトの目的が設定され、「実施」段階でその目的を達成するために諸資源の投入と関係者の努力が行われる。そして「評価」（事後評価=Evaluation）の段階では、当初の目的がどの程度達成できたかがまず第一義的な関心の対象となる。すなわち、どれだけ当初予定された変化が現れたかが計られるのであり、これが援助の「効果 (Effect)」として認定されることになる。

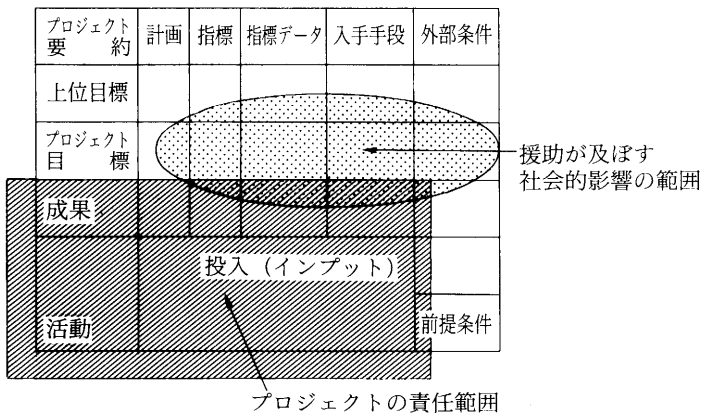
しかし援助プロジェクトが導入されることによって、受入れ社会には援助供与側には予期されなかった変化が必ずや発生する。その変化は「効果」と無関係な場合もあれば、「効果」の延長線上に位置づけられる場合もある。そしてときには「効果」を相殺するような負の変化が発生する場合もある。いずれにせよ、援助が契機となって受入れ社会に発生するこれらの変化を援

助の「(社会的) 影響 (Impact)」と見なすことができる。すなわち、「意図された変化」が「効果」であるとする、「直接意図されたものではない変化」が「影響」である⁽¹⁾。

もちろん、こうした「影響」は援助を契機として発生するとはいえ、援助だけがその唯一の原因というわけではない。受入れ社会のさまざまな文化・社会要因、政治、経済要因などが相乗的に働いて変化が発生するのである。そしてプロジェクトを取りまく外部環境は、プロジェクトに関与する者が直接制御することの可能なものであるとは限らないし、むしろそうでない場合のほうが多い。したがってプロジェクト・サイクル・マネジメントの考え方からは、このような社会的影響は「プロジェクトの責任範囲の外」とであると見なされている⁽²⁾ (図1)。しかしながら、われわれの検討対象はまさにこの「プロジェクトの責任範囲の外」に及ぶ部分であり、われわれが問おうとしているのは「発生した影響は誰の責任か」ではなく、「どのような影響が発生するか」である。

例えば上水道整備のプロジェクトの場合、プロジェクトの実施によって軽減された水汲み労働などは当初からプロジェクトの効果として視野に入って

図1 プロジェクトと社会的影響の関係



(出所) PCM手法のPDM表より河野嘉仁氏作成。

いるので、そのプラス面が評価される。しかしそれまでロバで水場から村まで水を運んでいた人々が失業し、彼らの生活水準が悪化してしまったとしても、プロジェクト評価からはそうした影響は見落とされがちである。またより間接的な影響、例えばロバの飼い葉を作って売っている人々の生計への影響などは、評価の目からさらに抜け落ちてしまいがちである。

プロジェクトを実施する専門家なり援助機関の関心がプロジェクトの「効果」のみにあった場合、「影響」については供与側に気づかれずにままにプロジェクトが実施されていく可能性がある。そしてプロジェクトが当初の計画どおり終了し、意図された効果が上がっていれば、そのプロジェクトは成功と評価される。しかし、プロジェクトの評価は「効果」のみによってなされれば十分というわけにはいかない。より広い視野をもって「影響」にも考慮して評価する必要がある。

同様にわれわれが援助現象をとらえ、「援助の社会的影響」を考える際には、プロジェクトの直接的な効果よりももっと広い範囲を視野に入れて検討対象とする必要がある。

第2節 量的アプローチと質的アプローチ

次に、援助現象を考える際に避けて通れない問題として「質的アプローチ」と「量的アプローチ」の問題を取り上げておきたい。

援助の効果および影響を評価する際、評価の対象となっている事象が経済的な価値で置き換えられる（＝数値化の可能な）ものであれば、プロジェクトの成功・不成功の程度は数値として表されることになる。

このように援助の評価をなんらかの形で数値化して表現しようとする試みは、プロジェクトの効果・影響のすべてを「経済」のロジックに取り込もうとする試みであるとも言える。「数値化」することの便利さは周知のとおりであり、数値は援助の目標設定と効果の判断の重要な目安として利用できる。

このため援助に限らず開発問題を語るときに途上国の状況を数値化して表現することが一般的である。「国民1人当たりの所得額」や「人口千人当たりの上水道設備の数」などの指標なしに援助プロジェクトは始められない。開発の経済的側面は比較的計測が容易であり、客観性も確保しやすいと見なされてきたゆえにこれまでの援助プロジェクトでは「経済的側面」が重視されてきたのである。

しかしながら「開発の社会的側面」には数値化・指標化して計測することが困難なものが多い。したがって「援助の社会的影響」も数値化することによって判断することは容易ではない。

上記の上水道プロジェクトを評価する場合、ロバを用いた水運び人が失業することをもって、プロジェクト全体を「悪いプロジェクト」と判断するのは乱暴である。経済的側面を重視した便益計算の立場に立てば、もたらされる利益の総和（利益を受ける人の数や、水道の整備によってもたらされる家事労働の軽減、衛生水準の向上など）が、もたらされる負の影響の総和（失業する人の数、その家計に対する影響など）より大きければ、少なくとも経済的側面からはプロジェクトは正当化される。この場合、重要なことはできるだけ多くの負の影響を正確に計算式に反映させることである。こうして評価計算を厳密にし、間接的な影響をできるだけ広い範囲まで取ることは可能である。これがプロジェクトの影響に関する「量的アプローチ」である。

しかしここでの落とし穴は、数値化できない諸種の影響はどれほど関数を複雑にしてもそもそも計算式に入っていない、という点である。水汲み労働者が失業したことによる経済的な損失は計算式に取り込まれる。しかし失業にともなって、彼らがその社会におけるそれまでの地位と威信を失った場合、その精神的な影響と彼らのそれ以後の行動パターンへの影響、村の中の人間関係の変化、政治的な力関係への影響などは便益計算には取り込みにくい。これらの数値化が困難であることは容易に想像できよう。すなわち、「社会的影響」は「量的アプローチ」では検討不能であり、ここに「質的アプローチ」の必要性が存在する。

この必要性はなにも最近になって初めて気づかれたのではない。援助にもなって受入れ社会の人々の威信、名声、政治力が変化するのであることは、容易に想像がつく。また慣習と伝統の変化に相応のコストがあることもたいていの人には予想がつく。しかしながら、こうした問題は数値化が困難であるということもまた明らかであったため、援助供与側は意図的にこうした側面を無視してきたのである。

しかし現在の国際援助サークルにおける認識はこうした「社会的影響」を、もはや無視することはできないという点にある。したがってわれわれの課題は、「質的アプローチ」をどのように用いるのか、である。

第3節 援助にともなう固有性と普遍性

今ひとつ注意しなければならないことに、「援助の社会的影響」の固有性と普遍性の問題がある。一口に「援助の社会的影響」と言っても、国によりまたプロジェクトの種類により、さまざまな社会的影響、反応があり、単純に一般化することができないのは当然である。

われわれの基本的な認識は、ある援助プロジェクトを考える場合に、どの途上国にも当てはまる理想的プロジェクトを想定し（それは目的達成のための合理性・効率性を最重視したものである場合が多い）、それを各途上国に移植していこうという、いわば技術論的アプローチは受入れ社会とより多くの摩擦・軋轢を引き起こすであろう、というものである。したがってわれわれは、援助を受け入れる途上国社会の固有要因を重視することが必要であると考えている。

とはいえ、国・プロジェクトの違いを越えて、援助という現象をめぐって同じような影響・反応のありかたが見い出せる場合も少なくない。

技術協力のために途上国で活動している専門家は、2年あるいはそれ以上の現地活動のなかで、自分のかかわっているプロジェクトをより良いものに

しようと、それぞれ自分なりに苦労と試行錯誤を繰り返している。そしてプロジェクトの活動を通してその国の社会・文化に関する知識と、プロジェクト実施のためのさまざまな経験やノウハウを身につけていく。しかし日本に帰れば、その経験はある専門家の、ある国、あるプロジェクトに固有の苦労話として個人の記憶のなかに埋没してしまい、他の人と共有される情報とはならない。

しかし、まったく別の国、まったく違う種類のプロジェクトでも、別の専門家がやはり同じような問題で現在悩んでいるかも知れないのである。実際に世界の各地で専門家やボランティアの話を聞いて回ると、国の違いをこえてまったく同じような問題で悩んでいる場合が驚くほど多い。

例えばある専門家が技術訓練センターで技術移転を行っているとき、受入れ機関の予算がなくなってスペアパーツの供給が途絶えたり、センターの車のガソリン代がなくなって車が動けなくなったりすることは、東南アジアでもアフリカでも起こる。途上国の財政赤字という問題はもちろんあるが、「援助だから」こうした事態になる場合もまれではない。また難民援助にかかわるボランティアたちの「自分たちの活動は人々の依存心を増すことに寄与し、自立性の芽を摘むことになっているのではないか」という自問もまた文化・社会にかかわらず共通である。そう思わせる反応が援助を受け入れる社会の側に発生するのである。

つまり「援助」という現象は、それ自身に特有の社会的・心理的影響を、文化の違いにかかわらず受入れ側の人々とその周辺の人々に及ぼすものなのではないだろうか。

もちろん「これこれの援助をした場合には必ずこれこれという反応が起こる」などという法則をわれわれは発見しようというのではない。そのような理論化・モデル化は途上国の固有の社会・文化要因の軽視につながる。個々の援助プロジェクトに対する実際の反応の起こり方は当然受入れ側の社会・文化状況によって異なるであろうし、同じ社会であってもその時々の政治・経済状況によって異なる反応を示すだろう。

しかしそれでもなお、「援助」という現象がどのような社会的影響を起さうのかということを、地域横断的な比較の視点で検討すること、「援助」に付随して発生する反応、影響をある程度普遍的な視点で整理してみることは「援助」という現象を理解するためには必要な作業ではないだろうか。

第4節 受入れ社会の反応

さて、「援助の社会的影響」を普遍的な視点から整理するひとつの試みとして、援助に対する受入れ社会の反応を考えてみたい。

援助プロジェクトの社会的影響をさまざまな社会的側面の一つ一つについて取り上げていく作業は容易ではないが、プロジェクトをひとまとめにして、

図2 援助プロジェクトの受け入れられ方の類型とその影響

受け入れられ方の類型	対象集団の反応	プロジェクトへの影響
①受け入れられる場合	適応・受容	持続的・自立的な維持
	馴化・服従	目的が理解されていない恐れあり
②部分的に受け入れられる場合	面従腹背	持続性に疑問
	依存状況の発生	目的達成の遅延，自立性にマイナス
	つまみ食い	目的に合致した成果が得られにくい
	プロジェクトの歪曲	目的からの乖離
③受け入れられないが無関心である場合		無関心による影響がない場合
		無関心であることがマイナスの場合
④受け入れられないことが積極的に表明される場合(トラブル)	非協力	孤立・持続性がない
	反抗	投入資源浪費，プロジェクト維持困難
	妨害・攻撃	敵愾心の発生，受入れ社会の崩壊

(出所) 各回の研究会での議論を踏まえ、筆者作成。

受入れ社会の人々がプロジェクトの存在をどのように見なしているかについてならば、当事者にはある程度判断できるのではないだろうか。人々が、持ち込まれたプロジェクトの目的と実施手段をどのように受けとめているかで見た場合、受入れ社会の反応はおおよそ下記のような四つのパターンに大別できる。

- ①ほぼ問題なく受け入れられる場合。
- ②部分的には受け入れられるが、受け入れられない部分がある場合。
- ③基本的には受け入れられないため、無関係・無関心である場合。
- ④自分たちに負の影響があり、受け入れられないという態度を積極的に表明する人々がいる場合。

一般的に援助プロジェクトへの反応は、①のような場合は希であり、通常は②～④の範疇に含まれる場合が多いと考えられる。このうち④のパターンの場合は「トラブル」の発生ケース、「問題プロジェクト」としてとらえられることになる。

上記四つのパターンのそれぞれのなかでも、さらにさまざまなニュアンスの違いがある。やや詳しくみていこう（図2）。

1. 基本的に受け入れられる場合

この場合には異なる意味をもつ二つのパターンがありうる。

第1のパターンは、「適応」あるいは「受容」と呼べる場合で、受入れ社会の人々が自らの価値基準に照らしてプロジェクトの意義と実施手段を認め、積極的にプロジェクトの目的に合致するよう自らの行動を適応させていく場合である。ある意味で、これが理想的なプロジェクトの受け入れられ方である。こうした場合は、ドナーがプロジェクトから撤退した後も受入れ側の社会だけでプロジェクトが持続されることが期待される。

第2のパターンは、「馴化」あるいは「服従」とも呼べる反応である。この場合は、受入れ側はプロジェクトの目的、手段に関して価値判断なしに受

け入れ、このプロジェクトが要求する行動をすること自体が目的化する。これは植民地時代の開発プロジェクトなどに見られた反応のなごりとも言える⁽³⁾。現在のプロジェクトでこのような反応が見られることは希であろう。しかし、ドナーと受入れ社会との関係に圧倒的な優劣がある場合には、批判や判断の選択肢が仮にあっても、そのような手続きを経ずに受け入れることになる場合もありうる。

2. 部分的には受け入れられる場合

現実のプロジェクトの多くは、全面的にはないにせよ、なんらかの形で受け入れられていると見なすことができる。しかし受け入れられ方の度合いにはさまざまな違いがある。

第1に、表面的には①パターンの「馴化」と似ているが、受入れ側の内面的な対応が異なるのが、「面従腹背」パターンである。これはプロジェクト実施にあたって自分たちの価値判断からは容認しにくい活動があるが、プロジェクトの全体目標は否定できない性質のものであり（例えば保健水準の向上など）、自分たちには有効な対案が提示できない（伝統的な手法は効果がないものとして否定されている）ため、プロジェクトを受け入れざるを得なくなった場合等に発生する。またプロジェクトの実施手法のなかには自らの利益になる部分もある（道路、建物などのインフラ整備など）ので、当面はプロジェクトにとって適合的な対応を行う場合である。

第2に、プロジェクトの目的、実施方法が受け入れられるか、られないかの価値判断とは関係なく、プロジェクトに付随する諸種の利益（雇用の確保、無料の給食、文房具の配布など）自身が目的化し、それら利益（プロジェクトの成果としての利益ではない）を確保するために、プロジェクトの存在を認める場合がある。この状況では、受入れ社会にプロジェクトの目的に対する積極的な達成意欲はなく、むしろ長期化が利益になる場合（雇用の確保などの点）すらある。このような場合、プロジェクトの最終目標の達成が遅延する

ばかりでなく、プロジェクトの存在自身が受入れ社会に依存体質を植えつけ、自立性をそぐことになる可能性が出てくる。

このパターンの変形として、プロジェクトのうち、自らの利益になる部分だけを活用するために積極的にプロジェクトのある段階を反復する場合もある。例えば植林プロジェクトで、植林作業による雇用と収入を維持するために定期的に植えた森に火事を起こすような場合である。

第3に、プロジェクトの目的に関しては無理解であっても、実施手段の一部が自己の利益と接点をもつので、その点においてのみプロジェクトを受け入れ、それ以外の部分については非協力的な対応をとる場合がある。これは第2のパターンがプロジェクトを積極的に利用しようとするのに比べて受け身の対応といえる。例えば、対マラリア蚊帳の配布は受けるが、蚊帳に薬剤を塗布する作業には従事しない場合などがこれにあたる。この場合、プロジェクトは自己の利益との関連づけという文脈においてのみ理解され、プロジェクトの目的は理解されていないので、プロジェクトの持続性に問題があり、最終的な目標が達成できない可能性が高い。

第4に、プロジェクトの目的の一部に基本的に受け入れられないものが含まれており、自分たちが受け入れられない部分については、プロジェクト実施の過程で実質的に自分たちの都合のよいように変形していこうと試みる場合がある。供与側からみればプロジェクトの目的は整合的なものであり、このうちの一部だけが変形されるとプロジェクト全体の意義が失われる場合もある。変形がプロジェクトの本来の目的と矛盾しない場合はよいが、矛盾する場合には供与側からみると「歪曲」となる。

ただこの場合は、受入れ側もプロジェクトが存在していること自体には積極的な意味を見い出しており、維持のために自らの意向を反映させようとしている点で第3番目までのパターンとは異なる。

3. 受け入れないが積極的な拒否反応のない場合

プロジェクトに対して、受入れ社会が無関心を示す場合もしばしばある。こうした反応が起こる原因としては、プロジェクトの意義・目的が受入れ社会の人々に正しく理解されていないことが多い。政府と地元社会との間に政治的な不信感などが存在する場合には、プロジェクトの意図は初めから誤解される可能性が高く、政府を経由して持ち込まれたプロジェクトに対し当初から否定的な対応をとる場合が多い。

これらの場合、受入れ社会はプロジェクトの目的に対して積極的な評価を下してはいないが、とりたてて否定的な価値判断が働いているわけでもない。このような対応がプロジェクトにどのような影響を及ぼすかは、プロジェクトの性質と目的によって異なる。

まず、受入れ社会の人々がプロジェクトの目的に対して無理解であっても、特に否定的な対応さえとらなければ当面のプロジェクト実施のためにはマイナスの影響を及ぼさない場合もありうる。これは社会的弱者、マイノリティー集団を対象としたプロジェクトの場合に起こりうる⁽⁴⁾。

例えば女性だけを対象とした生活改善、所得向上プロジェクトなどの場合は、男性の側の理解と協力のあることが理想的であるが、女性の識字教育などへの積極的な妨害がなければ、当面の目的は果たすことができ、無用な軋轢を生むことがない。もちろんプロジェクトの最終目的が「社会における女性の地位の向上」である場合には、ある時点で男性の側からの積極的な反応（肯定であれ、否定であれ）は不可避であるが、その段階に達するまでは女性の側に判断の基準と機会を与えることが重要な目的となる。このような場合、男性側の無関心はプロジェクト実施の障害とはならない。

また、プロジェクトの対象となる集団が受入れ社会の大多数にとってほとんど無関係な場合、無関心はプロジェクトの遂行のために特に影響を及ぼさない。それは、受入れ社会のなかの特定の集団のみを対象にしたプロジェク

トの場合であり、例えば身障者、孤児などを対象としたプロジェクトである。これはキリスト教のミッション系のプロジェクトにまま見られる。この場合は、積極的な拒否さえなければ当面の対象集団の状況改善は可能である。しかし、こうした特定集団のケアは本来その社会で自立的になすべきことであるという観点に立つならば、これは当該社会に援助に対する依存心を植えつけることになりかねない。

一方、積極的な拒否反応がなくとも無関心がプロジェクトにとってマイナスの効果をもつ場合がありうる。これは受入れ側社会の成員の大多数が参加しなければ効果を上げ得ないようなプロジェクト（感染症予防、害虫駆除、環境保全など）の場合顕著である。言い替えると「参加型」でなければならないようなプロジェクトであり、この場合はプロジェクトの目的についての説明と住民の説得に力を注がないかぎりプロジェクトの成功はおぼつかない。しかし政府と受入れ社会の間に不信感がある状況ではこうした説得は困難である。

4. プロジェクトが受入れ社会とトラブルを引き起こす場合

プロジェクトの目的ないしは実施方法が、受入れ社会の価値観に照らして容認されない場合、あるいは受入れ社会の一部にプロジェクトから不利益・被害を被ると考える人々がいる場合、積極的な拒否の反応が現れる。こうした拒否行動にもいくつかの段階がある。

第1に、プロジェクトに対する非協力という形で意思表示がなされる場合がある。技術協力の専門家のカウンターパートが、プロジェクト実施のために必要な手続きを遅らせたり、書類を放置するような場合はこれにあたる。住民を直接対象とするプロジェクトでは、プロジェクト実施のために必要な住民登録に住民が非協力的であれば、活動は開始できない。

こうした反応はプロジェクトの目的を否定的にとらえている場合のみならず、目的については肯定的であっても、プロジェクト実施にともなうインセ

ンティブが欠如していることに対する不満（給料の低さ、住民に配給される食料の少なさなど）によって発生する場合もありうる。

第2に、非協力にとどまらず、反対・反抗の意思表示が明確になされる場合がある。これは大規模なインフラ・プロジェクト（ダム、道路建設など）にともなう住民移転への反対運動などの場合顕著である。具体的にはデモ、道路封鎖などといった行動となって現れる。また反対を表明する有力者等が住民に対し、プロジェクトに参加・協力しないよう説得を行う場合もある。こうした反応が発生した場合、プロジェクトの目的達成が困難になるばかりではなく、プロジェクトを継続して実施するかどうかが再考されなければならない事態となる。

第3に、さらに極端な反応としてプロジェクトに対する妨害行動が発生する場合がある。この場合プロジェクト自体が攻撃対象となったり（作物の焼き討ち、井戸を石で埋めるなど）、プロジェクト実施にかかわる人が攻撃対象となったり（宿舍の焼き討ち、人員の拉致など）することがある。ただしこのような行動が発生する理由はプロジェクトの目的それ自身に対する拒否である場合と、実施方法に対する反対・不満である場合とがあり、両者は区別して考えなければならない。これ以外に、プロジェクトの目的、実施方法についての反対ではなく、実施上の利益の不平等配分など個人的な利害、怨恨からプロジェクトが攻撃される場合もあることは注意しなければならない。

またこうした攻撃行動が起こったとき、それが社会の構成員の一致した反応であるならばまだ良いが（プロジェクトが撤退すれば解決する）、社会内部にもともとあった利害対立をプロジェクトがきっかけとなって顕在化、拡大してしまった場合は、プロジェクトが撤退したとしても、受入れ社会には従来の社会集団の崩壊という重大な影響が発生する可能性があることも注意しておかなければならない。

第5節 検討されるべき課題

援助に対する社会的反応を前節のように類型化できるとすれば、次に社会の反応を左右する要因にはどのようなものがあるか、ということ抽出することが可能となる。そしてその上で社会の反応を決定する重要な要因について詳しく検討を加えていくことが必要となるであろう。本書の以下の章でもこうした作業は行われるが、まだ整理した形で提示できるほどには研究が進んでいない。いずれにせよ今後の研究の進展に待つしかないが、ここではとりあえず社会の反応を左右する要因のいくつかについての検討課題をあげ、本章を終わることにしたい。

1. 対象集団の設定

研究会の場でかなり頻繁に議論が集中した問題の一つに「対象集団（ターゲット・グループ）の設定」の問題がある。

特にプロジェクトで想定される受益者とプロジェクトが実施される地域の対象集団が一致しないような援助プロジェクトの場合、社会の反応はスムーズなものにはなりにくい。具体的には環境関連プロジェクトに多いが、河川の流域保全によって下流の人々は利益を得るが、プロジェクトが実施される上流地域では伐採制限や漁業活動制限を受けるため、その地域の人々には直接的な利益が還元されないような場合がある。また国家全体の人口爆発が国家財政に負担となることから人口計画は国家の利益になるとしても、プロジェクトの持ち込まれた特定地域の住民にとって産児制限からはなんら直接的な利益が得られないといった場合もある。

したがってプロジェクトの円滑な実施のためには対象集団がプロジェクトの目的をいかに認識・理解するか、あるいはどのように対象集団にとってなんらかの利益のあるようなプロジェクト実施方法をとるかについての検討が

重要となる。

2. 動機づけ（インセンティブ）

保健・衛生プロジェクトのようにターゲット・グループと受益者が一致している場合でも、それだけでは社会の反応が好ましいものとなるとは限らず、プロジェクトの円滑な実施が保証されるわけでもない。プロジェクトの実施のためにはターゲット・グループがプロジェクトに積極的に参加するためのなんらかの動機づけが必要となる場合が多い。最も望ましい動機づけは教育・啓発活動によってプロジェクトの意義を自覚させ、主体的な取り組みをするように促すことである。しかし実際には、これだけでは動機づけに不十分であることが多い。例えばマラリア対策においては、それまでマラリアを病気と認識していない人々にマラリアを病気として認識させることが必要となるが、それが可能なことなのか、あるいはそれがそもそも必要なことなのかという問題が発生する。同様なことは結核対策にも共通する。このように「教育」が困難である場合は、それ以外の方法で住民、あるいはプロジェクト関係者にいかに動機づけを行えるのか（どのようなインセンティブを与えるのか）が重要な問題となってくる。

3. 「参加型プロジェクト」

住民参加型、草の根アプローチと呼ばれる援助の形態は伝統的にNGOの得意とするところであるが、最近ではODAあるいは世銀など国際機関でもこのアプローチを積極的に取り入れようとしている。このアプローチは本来住民自身のイニシアチブで開発を進めることを目指しているが、援助プロジェクトが社会に受け入れられやすくするための工夫としても位置づけることができる。

しかし、実際にプロジェクトのなかに「参加型」の手法を取り入れていく

ためにはいくつかの困難がある。まず第1に参加型の場合、プロジェクト形成過程、計画段階で対象集団の人々の意向が反映されなければならないが、どの範囲の人々の意見を聞くのかを決めることがまず困難である。「村の代表者」から意見を聞く場合、それが既存の秩序のなかでの権力者であれば、プロジェクトで本来対象としたい女性、低階層、低所得層の人々の意向が反映されないことも考えられる。また国家の為政者、開発行政の担当者から見ると住民参加のための手続きは負担であり、またしばしば政治的な安定にとって危険なものとも見なされる。特に NGO の「草の根」的活動に対して、受入れ国政府は「政治的洗脳」をとまなっているのではないかと警戒する場合は少なくない。

さらに「参加型」プロジェクトは援助実施の現場の人々にとってもプロジェクトの実施過程が複雑化し、面倒になると見なされる。

仮にこうした問題がないとしても、受入れ側の住民にとってさえ「参加型」は面倒な場合がある。「参加型」の場合、対象人口がプロジェクトの意義・実施方法について十分に理解することが必要で、そのためには実施側による説得、教育過程が不可欠である。あるコミュニティーに持ち込まれるプロジェクトが一つだけならばよいが、異なるドナーによる異なる種類のプロジェクトが異なる手法で持ち込まれる場合、住民は援助を受けるためだけに毎日違ったセミナーを受けることになりはしないか、それは日常生活と両立可能なものなのか、忙しくてサステイナブルではないのではないかという危惧がある⁽⁵⁾。

4. 援助へのアクセス

援助プログラムが基本的に社会に受け入れられている場合でも、その援助プロジェクトという「資源」へのアクセスは均等ではない。援助の「成果」の公正な配分についてはしばしば問題になっているが、援助に「アクセスする機会」の公平な配分についても考慮されるべきである。アクセスが不均等

であることがプロジェクトに対する否定的な反応を生む場合も多々ある。

アクセスの問題の第1は女性、社会的弱者、政治的に排除されているグループなどにどのように援助プロジェクトへのアクセスを与えるかという問題である。このあり方が社会の反応のあり方を左右する。

第2に、プロジェクトに過剰にアクセスすると「スポイル」（上記のインセンティブの過剰使用も含まれる）が発生すること、第3に、アクセスが思うに任せない人々からアクセスのある人々に対する「ジェラシー」が発生し、いずれの場合にもプロジェクト実施の障害となるということには注意が必要である。

この意味でも対象となる集団の人々にいかに均等にアクセスを与えるかが重要となる。

5. 援助の吸収能力

通常の援助研究の場合でも、受入れ社会の援助の吸収能力がどの程度であるか、という問題はしばしば話題になる。この問題は「援助の社会的受容性」といった言葉で表現されることもある。ただし、なにをもって「吸収能力」を測るかについての検討はこれまでほとんどなされておらず、この問題は今後の検討の余地がおおいにある。

もちろん物理的な処理能力（救援物資のハンドリングのための港湾処理能力、運輸力、道路・鉄道のネットワークなど）は考慮されなければならないが、そのほかにプロジェクトに割くことのできる人的資源、組織的な能力（これが十分でなければ、組織づくり・組織強化自体のための援助プロジェクトが必要となる場合もある）、さらに財政的なローカルコストの負担能力（消耗品、ランニングコスト）も考慮されなければならない。もう一つはこうした吸収能力が潜在的にあっても、当該プロジェクトに適切に配分されるかどうかは、相手側政策決定者、および援助受入れ機関がどの程度のプライオリティーを当該プロジェクトに置いているかの判断が重要となる。これらは基本的に受入

れ側の政治・経済状況で決定される部分である。

一方、そもそもプロジェクトが「社会として」受容可能かどうかに関する検討も重要であり、それには文化や価値観の問題も含まれてこよう。援助に対する社会の反応を決める要因として、その社会に固有の社会文化要因が大きな意味をもつと考えられるのである。

本書の以下の章では、援助に対する「社会の反応」の事例と、この反応を決める「社会文化的要因」について検討を進めていきたい。

注(1) 本節の考察は、第2回研究会(1993年6月5日)、第7回研究会(1993年10月30日)における討議が下敷きになっている。研究会出席者のうち、特に河野嘉仁氏、堀金由美氏の発言を参考にさせていただいた。

(2) プロジェクト・サイクル・マネジメント(PCM)は、現在わが国の援助実施機関(JICAなど)で、統一的に用いられようとしている援助プロジェクトの実施プロセス理解のためのモデルおよび手法である。PCMの考え方はドイツの技術協力実施機関であるGTZ(ドイツ技術協力会社)で開発されたZOPP(目的志向的プロジェクト・プランニング)手法等の考え方をもとにしており、欧米の援助機関で同様な手法が用いられているところが多い。日本ではFASID(国際開発高等教育機構)が中心となって日本型PCM(JPCM)の手法を整備している。

研究会では特に第7回研究会(1993年10月30日)でPCMについて堀金由美氏、河野嘉仁氏らによる紹介があり、討議が行われた。図1はその際河野氏が提示したものである。

(3) この典型例は、旧植民地行政制度をそのまま引き継いでいる例なども含まれる。現在の援助のなかで注目されている「組織・制度作り(Institutional Development)」等と呼ばれる考え方は、行政制度をそのまま移植するといった植民地時代の発想の延長線上からは出てこない。

(4) 本節では「社会の反応」という場合あたかも、ある「社会」が統一体として意志決定をしてプロジェクトに対する対応を決めるかのように受けとれる表現を用いている。しかし、実際にはプロジェクトを受け入れる社会は、価値観や利害を共有する均質な人々の集団であるとは限らず、とりわけ援助をめぐる利害に関しては相反する集団が共存していることのほうが多い。筆者はむしろこのことを前提として「社会の反応」をとらえるべきだと考えている。

ただし利害の不一致はそれ自身では「社会の反応」としては表出ししない。多

くの場合、援助に対する社会の反応としてなんらかの行動が受入れ社会側から起こされるとき、そうした行動を決定する際に大きな影響力を及ぼし得るのは対象社会のなかで発言力のある人々である。したがってこうした人々がプロジェクトをどうとらえるかで「社会の反応」が左右される。すなわち社会の構成員中の賛成と反対の比率がそのまま社会の反応を決めるわけではないことには注意が必要である。有力者でない人々にはプロジェクトに対する意見を表明する機会が少ないからである。したがってここでいう「無関心」対応は、そうした人々の態度表明の一形態としてきわめて重要な意味をもっている。特に有力者（長老、あるいは政治的大立者など）でない人々を対象とするプロジェクトの場合、「無関心」のもつ意味は重大である。

- (5) この指摘は第4回研究会（1993年7月4日）での議論の際の牧田りえ氏の発言をもとにしている。